

ELIO FANARA

*(Ordinario di Diritto della Navigazione nell'Università di Messina
e coordinatore del Corso di Dottorato di ricerca
in Diritto della Navigazione e dei Trasporti)*

PRESENTAZIONE DELL'INCONTRO

Premessa.

Anche quest'anno, seppure in una sede diversa, ma non meno gradevole, di quella consueta del Villaggio Marispica (Ispica-Pozzallo), si rinnova il tradizionale incontro tematico che, destinato *in primis* a dottori e dottorandi di ricerca in Diritto della navigazione e dei trasporti, costituisce anche per noi docenti, per i tecnici e i cultori della materia proficua occasione di approfondimento.

Prima di illustrare, sinteticamente, le tematiche oggetto del nostro Incontro mi sia consentito, però, rivolgere un caloroso benvenuto a tutti i presenti, oltre che mio, anche del Magnifico Rettore dell'Università di Messina, professore Gaetano Silvestri, sfortunatamente assente per motivi di salute. A questo proposito, non posso non ricordare che il professore Silvestri, nella qualità di Rettore, partecipando puntualmente agli Incontri delle passate edizioni, ha sempre testimoniato l'attenzione dell'Ateneo messinese alle tematiche attinenti ai trasporti ed all'attività di ricerca svolta, nella sua ventennale attività, dal CUST, attività di ricerca che speriamo di poter potenziare anche con accordi con università straniere.

Desidero, altresì, ringraziare sentitamente quanti, relatori e presidenti delle sessioni di studio, hanno accettato l'invito a partecipare ai lavori, offrendo il loro insostituibile contributo scientifico all'approfondimento degli argomenti che qui saranno dibattuti.

Il titolo dell'Incontro "Mare, porti e reti infrastrutturali: per una nuova politica dei trasporti" è una stringata, ma efficace sintesi della ragione d'essere e dei contenuti dell'Incontro stesso.

Per effetto della progressiva globalizzazione dell'economia e della liberalizzazione dei mercati il traffico marittimo sta attraversando un *trend* positivo di crescita.

Il Mediterraneo, in particolare, è diventato area di transito delle merci dirette in tutta Europa e movimentata (dati del 1998) circa il 15% del traffico mondiale.

Anche l'Italia, posta al centro di questo grande bacino, è tornata ad essere crocevia dei principali flussi di merci, in specie del traffico dei containers, a cui il porto di Gioia Tauro ha dato forte impulso.

Questo processo di sviluppo non può essere governato esclusivamente dal mercato, va invece regolato e guidato in guisa da massimizzare gli esiti positivi, riducendo al minimo le diseconomie. Si tratta di fare delle scelte strategiche, di disegnare ed attuare un "*nuova politica dei trasporti*" che – ai diversi livelli (comunitario, nazionale e regionale), ma in una visione di insieme organica e coerente – progetti e coordini, nel modo più efficiente e a costi ambientali sostenibili, la gestione, l'utilizzazione e l'integrazione di tutti i fondamentali elementi del trasporto marittimo: navi, porti e reti infrastrutturali.

L'Unione Europea, nei limiti delle sue competenze istituzionali, ha già individuato delle direttrici, tracciato delle linee programmatiche, elaborato proposte normative, delineando una strategia globale che risponde nel suo complesso alla duplice esigenza di potenziare il trasporto marittimo nel rispetto dell'ambiente.

1. Il trasporto marittimo "a corto raggio".

Per quanto concerne il traffico marittimo, l'U.E. ha già più volte espresso (con le comunicazioni della Commissione del 1995 e

del 1999 e con la risoluzione del Consiglio del 2000)¹ la sua attenzione al trasporto marittimo a corto raggio, raccomandando a tutte le parti interessate² di intraprendere le azioni più opportune per la sua promozione.

Del trasporto marittimo a corto raggio la Commissione dà la seguente definizione di lavoro: per tale *“si intende il movimento di merci e passeggeri via mare tra porti situati nell'Europa geografica o tra questi porti e i porti situati in paesi non europei con una linea costiera sui mari chiusi alle frontiere dell'Europa”*³.

Rientrano pertanto nel corto raggio in primo luogo i trasporti intracomunitari, nazionali ed internazionali, che si svolgono lungo la costa e da/verso le isole, i fiumi e i laghi. Vi sono quindi ricompresi i servizi di federaggio e i traffici di cabotaggio⁴. Ricadono nella nozione anche i trasporti che intercorrono tra Paesi dell'Unione Europea e Paesi Europei non appartenenti ad essa (quali la Norvegia e l'Islanda), e quelli che si svolgono tra Stati Europei e Paesi non Europei le cui coste si affacciano sul Mare Baltico, sul Mar Nero e sul Mar Mediterraneo (quindi anche i Paesi del Nord Africa).

La nozione di trasporto marittimo a corto raggio è, dunque, ben più ampia di quella di cabotaggio marittimo che, com'è noto, ricomprende solo il traffico che intercorre fra porti appartenenti al medesimo Stato.

Sulla tematica della liberalizzazione dei servizi di trasporto marittimo internazionale e del cabotaggio marittimo operata dalla

¹ Comunicazione della Commissione del 5 luglio 1995 e relazione di avanzamento del 1997; Comunicazione della Commissione del 29 giugno 1999 (COM (99) 317 def); risoluzione del Consiglio del 14 febbraio 2000 (2000/C 56/02).

² Nella sua risoluzione del 14 febbraio 2000, cit. il Consiglio “ribadisce il parere secondo cui spetta principalmente alle industrie stesse sviluppare il trasporto marittimo a corto raggio; il Consiglio, gli Stati membri o la Commissione hanno un ruolo essenziale da svolgere per quanto attiene, in particolare, alle condizioni quadro”.

³ Comunicazione della Commissione del 29 giugno 1999, cit.

⁴ Ove il traffico di corto raggio è qualificabile come traffico di cabotaggio e si svolge in uno Stato U.E. continuano a trovare applicazione le norme comunitarie e quelle interne ad esse conformi che disciplinano il cabotaggio, compresa la ben nota riserva della prestazione del servizio agli armatori comunitari.

Pertanto, alla stregua della definizione di corto raggio data dalla Commissione, ci sembra rientrano nella nozione anche i traffici di cabotaggio che si svolgono tra porti di un medesimo Stato europeo non appartenente all'U.E.

Comunità, rispettivamente, con reg. (CEE) n. 4055/86 e con reg. (CEE) n. 3577/92, l'uditorio è certamente edotto e pertanto non è il caso di soffermarsi.

Mi preme, invece, sottolineare le ragioni che hanno indotto l'U.E. a scegliere di potenziare il trasporto marittimo a corto raggio, sia pure non in una logica di contrapposizione con le altre modalità di trasporto, ma in un'ottica di proficua integrazione e riequilibrio modale.

Le ragioni principali, secondo l'U.E.⁵, sono tre:

1. “promuovere la sostenibilità generale dei trasporti”. Il trasporto marittimo a corto raggio costituisce “un'alternativa sicura ed ecologica al trasporto stradale, ormai saturo”;
2. “rafforzare la coesione della Comunità per facilitare le connessioni fra gli Stati membri e tra le regioni in Europa e rilanciare le regioni periferiche”;
3. “aumentare l'efficienza dei trasporti” in vista dell'incremento della domanda per effetto della crescita economica. In quest'ottica il trasporto marittimo a corto raggio “dovrebbe diventare parte integrante della catena logistica” ed “effettivo servizio porta a porta”.

Date le considerazioni che precedono non stupisce affatto che il Consiglio dell'U.E. (ris. 14 febbraio 2000, cit.) abbia indicato nello sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio, anche su tratte più brevi rispetto all'attuale distanza media, un obiettivo prioritario per l'istituzione stessa, che va perseguito con azioni a medio e lungo termine, eliminando le attuali strozzature (quali la complessità e la disomogeneità delle procedure amministrative e la inadeguatezza dei servizi a terra e delle infrastrutture tecniche).

2. I pacchetti “Erika 1” ed “Erika 2”.

La migliore sostenibilità ambientale e la relativa sicurezza del trasporto marittimo rispetto ad altre modalità di traffico hanno influito sulla scelta comunitaria in favore del corto raggio.

⁵ COM (1999) 317 def., cit.

L'U.E., però, a ben ragione, non ritiene soddisfacente gli attuali standards di sicurezza delle navi, in specie di quelle che trasportano idrocarburi e altri carichi inquinanti, cui sono imputabili i più gravi disastri ambientali di questi ultimi lustri.

Ma non sempre si tratta di “carrette del mare”, di malridotte petroliere motoscafo ormai messe al bando – secondo uno scadenario che va progressivamente compendosi – sia, unilateralmente, dagli Stati Uniti, attraverso l'*Oil Pollution Act* (OPA '90), sia dalla Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi (MARPOL 73/78) nella versione emendata del '92. Basti pensare al sinistro in cui è incorsa nel dicembre 1999 la petroliera Erika che, spezzandosi in due, ha provocato una grossa fuoriuscita di olio pesante. Contrariamente a quanto potesse attendersi, l'Erika era dotata di cisterne di zavorra segregata, a protezione delle cisterne di carico, i suoi certificati erano in ordine e appena l'anno prima aveva superato un controllo quinquennale.

Il disastro dell'Erika ha indotto le istituzioni comunitarie a riflettere sulla validità ed efficacia degli attuali sistemi di verifica degli standards di qualità delle navi e sulla affidabilità degli organismi a ciò preposti. Si è così ritenuta la necessità di predisporre due pacchetti di proposte di atti normativi, denominati, dall'*occasio legis*, “Erika 1” ed “Erika 2”, ora all'esame del Parlamento Europeo e del Consiglio.

Il primo pacchetto, presentato dalla Commissione nel marzo 2000⁶, contiene proposte di misure di più immediata applicazione. In particolare comprende:

- 1) una proposta di direttiva che modifica profondamente quella vigente sul controllo delle navi da parte dello Stato di approdo, allo scopo di intensificare le verifiche e le ispezioni nei porti comunitari, che attualmente risultano insufficienti. La proposta prevede l'introduzione di obblighi di ispezione estesa nei confronti di navi a rischio classificate in una determinata categoria (art. 7), nonché i divieti di accesso nei porti pre-

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 21 marzo 2000 (COM (2000) 142 def.).

detti per le medesime oggetto di un terzo fermo nei ventiquattro mesi precedenti (art. 8);

- 2) una proposta di modifica della vigente direttiva sulle società di classificazione, che richiede che le stesse soddisfino criteri di qualità più severi e prevede controlli più rigorosi sulla loro attività, con particolare riguardo alla materia della sicurezza e della prevenzione dell'inquinamento;
- 3) una proposta di regolamento sull'introduzione decelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere motoscafo, secondo un calendario analogo a quello attuato negli USA (art. 4). La stessa impone agli Stati membri di far sì che le autorità portuali e di pilotaggio applichino alle petroliere un sistema di diritti portuali e di pilotaggio differenziati a seconda se dotate o non dotate di doppio scafo o di tecnologia equivalente (art. 5).

Il secondo pacchetto di proposte, presentato dalla Commissione nel dicembre 2000⁷, contempla una serie di misure finalizzate a migliorare durevolmente la protezione delle acque europee contro i rischi di incidenti e di inquinamento in mare.

Si tratta, in particolare di:

- 1) una proposta di direttiva relativa alla istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio, controllo ed informazione sul traffico marittimo. All'uopo, le navi che faranno scalo in porti comunitari dovranno essere dotate di meccanismi di identificazione automatica (*transponders*) (art. 7) e di registratori di dati di viaggio (*VDR – Voyage Data Recorders*), sorta di "scatole nere" che dovranno essere messe a disposizione dello Stato membro che svolga indagini in caso di incidente marittimo (art. 8).

Gli Stati membri, altresì, dovranno prendere le opportune misure per garantire la disponibilità sul loro territorio di porti di rifugio idonei ad accogliere le navi in difficoltà (art. 17). A quest'obbligo fa da *pendent* un rafforzamento dei loro poteri

⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio del 6 dicembre 2000 (COM (2000) 802 def.).

di intervento in caso di rischio di incidenti o di minaccia di inquinamento dinnanzi alle loro coste. L'allegato V contiene un elenco non esaustivo delle misure che gli Stati membri potranno prendere in applicazione di tale disposizione (art. 16). Va osservato che al riguardo la proposta di regolamento comunitario va ben oltre quanto faticosamente la comunità internazionale è riuscita a fare nella pur lodevole Convenzione *Salvage* '89, ove non rimase traccia (v. art. 11 della stessa) di proposte di articolato miranti ad introdurre in capo agli Stati parte obblighi di predesignazione di porti di rifugio e dove la voluta laconicità dell'art. 9 in merito alle misure che gli Stati costieri possono adottare in caso di rischio di inquinamento per le loro coste e interessi connessi è solo temperata dalle elaborazioni dottrinali⁸;

- 2) una proposta di regolamento relativo alla istituzione di un fondo di risarcimento per l'inquinamento da idrocarburi nelle acque dell'U.E. e all'adozione di misure di accompagnamento. La proposta intende integrare il vigente regime internazionale a doppio livello sulla responsabilità dei danni da sversamenti di idrocarburi⁹, creando un fondo comunitario supplementare (Fondo COPE) per il caso che le pur giustificate richieste di risarcimento di danni subiti in acque dell'U.E. non siano state integralmente soddisfatte;
- 3) una proposta di regolamento istitutivo di un'Agenzia Europea per la sicurezza marittima, al fine di assicurare un livello elevato, efficace ed uniforme di sicurezza marittima e di prevenzione dell'inquinamento nella Comunità. Questo organismo coadiuverà la Commissione nell'applicazione e nel controllo della legislazione comunitaria in materia, compiendo, *inter alia*, missioni di sorveglianza della navigazione e di gestione delle informazioni sul traffico marittimo, missioni ispettive in

⁸ V., fra gli altri, RIZZO, *La nuova disciplina internazionale del soccorso in acqua e il codice della navigazione*, Napoli, 1996, p. 368 ss.

⁹ Detto regime è costituito dalla Convenzione internazionale del 1992 sulla responsabilità civile per i danni dovuti all'inquinamento da idrocarburi e dalla Convenzione internazionale del 1971 sull'istituzione di un fondo di risarcimento per i danni all'inquinamento da idrocarburi, modificata dal Protocollo del '92.

loco sulle modalità e sulle condizioni nelle quali gli Stati membri esercitano i controlli che competono allo Stato di approdo (art. 2).

Come si evince agevolmente dalla breve descrizione dei contenuti dei due pacchetti normativi, le misure in essi previste si integrano vicendevolmente, andando a formare un sistema organico e completo in grado, se non di eliminare – perché, comunque, è sempre possibile la violazione delle regole – di ridurre certo sensibilmente i gravi rischi di inquinamento che un mare chiuso, come il nostro Mediterraneo, quotidianamente corre.

Ci auguriamo, quindi, fortemente che il Parlamento europeo e il Consiglio adottino in tempi brevi le predette proposte, sì da offrire un quadro normativo adeguato che ponga i nostri mari al riparo dai maggiori rischi di inquinamento che il pur auspicabile sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio “fisiologicamente” non mancherà di ingenerare.

LUCIO BIANCO

(c.s.)

Incominciamo con la prima relazione dell'ing. Pedersen sul tema: “*Seaports, maritime infrastructures and their integration into the multimodal Trans-European Networks*”.

Please, Dr. Pedersen.

